



Ausfertigung

# Amtsgericht Hannover

## Beschluss

**44 XIV 43/20 B**

In der Abschiebungshaftsache

betreffend den pakistanischen Staatsangehörigen

Herrn K., geboren 1989,  
ohne festen Wohnsitz  
zurzeit Justizvollzugsanstalt Langenhagen, Benkendorfstr. 32, 30855

- Betroffener und Beschwerdeführer -

Verfahrensbeistand:

Rechtsanwalt Peter Fahlbusch, Blumenauer Straße 1, 30449 Hannover,  
Rechtsanwältin Berenice Böhlo, Rosenthaler Straße 46-49, 10178 Berlin,

weitere Verfahrensbeteiligte:

Landkreis Gifhorn, der Landrat, 3 – Ordnung, Verkehr und Veterinärwesen,

- Antragstellerin-

hat das Amtsgericht Hannover durch den Richter am Amtsgericht Beer am 12.10.2020  
beschlossen:

**I.  
Der Beschwerde vom 28.09.2020 wird nicht abgeholfen, soweit Haft  
ab dem 3.10.2020 angeordnet wurde. Insoweit wird die Sache dem  
Beschwerdegericht vorgelegt.**

**CURIA GREFFE  
Luxembourg**

Entrée 15. 10. 2020

## **II.**

**Das Verfahren wird im Übrigen, also im Hinblick auf den Antrag, festzustellen, dass der angefochtene Beschluss den Betroffenen in seinen Rechten insoweit verletzt hat, als Abschiebehaft für den Zeitraum 25.9.2020 bis 02.10.2020, angeordnet wurde, ausgesetzt.**

**III. Dem Gerichtshof der Europäischen Union werden gemäß Art. 267 AEUV folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:**

### **1.**

Ist Unionsrecht, insbesondere Art. 18 Abs. 1 und Abs. 3 der Richtlinie 2008/115/EG, dahingehend auszulegen, dass ein nationales Gericht, das über die Inhaftnahme für die Zwecke der Abschiebung entscheidet, in jedem Einzelfall die Voraussetzungen der Vorschrift, insbesondere, dass die außergewöhnliche Situation noch anhält, überprüfen muss, wenn der nationale Gesetzgeber unter Berufung auf Art. 18 Abs. 1 im nationalen Recht von den Voraussetzungen des Art. 16 Abs. 1 abgewichen ist?

### **2.**

Ist Unionsrecht, insbesondere Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115/EG dahingehend auszulegen, dass es einer nationalen Regelung entgegensteht, welche vorübergehend bis zum 1.7.2022 die Unterbringung von Abschiebungsgefangenen in einer Justizvollzugsanstalt erlaubt, obwohl spezielle Hafteinrichtungen in dem Mitgliedsstaat vorhanden sind und keine Notlage im Sinne von Art. 18 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115/EG dies zwingend erfordert?

### **3.**

Ist Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115/EG dahingehend auszulegen, dass eine „spezielle Hafteinrichtung“ für die Inhaftierung von Abschiebungsgefangenen allein schon deshalb nicht vorliegt, wenn:

- die „spezielle Hafteinrichtung“, mittelbar demselben Regierungsmitglied wie Hafteinrichtungen für Strafgefangene, nämlich der Justizministerin, untersteht,
- die „spezielle Hafteinrichtung“ als Abteilung einer Justizvollzugsanstalt organisiert ist und damit zwar eine eigene Leiterin hat, aber als eine von mehreren Abteilungen der Justizvollzugsanstalt insgesamt der Leitung der Justizvollzugsanstalt untersteht

### **4.**

Falls die Frage 3 mit Nein beantwortet wird:

Ist Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie 2008/115/EG dahingehend auszulegen, dass eine Unterbringung in einer „speziellen Hafteinrichtung“ für Abschiebungsgefangene vorliegt, wenn eine Justizvollzugsanstalt eine spezielle Abteilung für ein Abschiebungsgefängnis einrichtet, diese Abteilung ein spezielles Gelände mit drei Gebäuden innerhalb der Umzäunung für Abschiebungsgefangene betreibt und von diesen drei Gebäuden ein Gebäude vorübergehend ausschließlich mit Strafgefangenen belegt wird, die Ersatzfreiheitsstrafen oder kurze Freiheitsstrafen verbüßen, wobei von der Justizvollzugsanstalt auf eine Trennung der Abschiebungsgefangenen und Strafgefangenen geachtet wird, insbesondere jedes Haus über eigene Einrichtungen (eigene Kleiderkammer, eigene Krankenstation, eigener Sportraum) verfügt und der Hof / Außenbereich zwar von allen Häusern sichtbar ist, aber für jedes Haus ein eigener, mit Maschendrahtzaun umzäunter Bereich für die

Gefangenen besteht und so zwischen den Häusern kein direkter Zugang besteht?

### Gründe:

I.

Die Ausländerbehörde des Landkreises Gifhorn betreibt die Abschiebung eines pakistanischen Staatsangehörigen nach Pakistan. Der Betroffene reiste nach eigenen Angaben am 9.10.2015 in die Bundesrepublik Deutschland ein und stellt unter falschem Namen einen Asylantrag. Der Asylantrag wurde mit Bescheid vom 24.5.2017 als offensichtlich unbegründet abgelehnt. Die Abschiebungsandrohung ist seit dem 7.6.2017 vollziehbar. Da der Betroffene über keine gültigen Reisedokumente verfügte, wurde sein Aufenthalt zunächst geduldet. Der Betroffene wurde mit Schreiben vom 6.11.2018 zur Beschaffung und Vorlage eines Identitätspapiers aufgefordert, kam dem aber nicht nach. Am 1.7.2019 wurde die Passersatzpapierbeschaffung eingeleitet. Am 17.10.2019 erklärte der Betroffene bei der Antragstellerin, dass er zur freiwilligen Ausreise nicht bereit sei. Letztmalig wurde dem Betroffenen am 19.12.2019 eine bis zum 30.1.2020 gültige Duldung ausgestellt. Der Betroffene tauchte danach unter und meldete sich nicht mehr. Am 11.8.2020 wurde er in einem Reisebus auf der Route Berlin-Brüssel angetroffen und gab an, nach Paris reisen zu wollen.

Der Betroffene wurde am 11.8.2020 um 4:20 Uhr festgenommen. Am selben Tag ordnete das Amtsgericht Meppen die Abschiebehaft (Sicherungshaft) bis einschließlich zum 25.9.2020 an. Einer Beschwerde half das Amtsgericht am 2.9.2020 nicht ab. Das Landgericht Osnabrück wies die Beschwerde am 8.9.2020 zurück.

Der Betroffene wurde am 11.8.2020 in die JVA Hannover, Abteilung Langenhagen verbracht.

Die Antragstellerin leitete die Passersatzpapierbeschaffung ein, wofür nach den Angaben der Landesbehörden derzeit eine Vorlaufzeit von 6 Wochen erforderlich ist. Am 12.8.2020 wurde für den Betroffenen ein Flug gebucht und die Verwaltungsgebühr an die pakistanische Botschaft überwiesen. Am 17.9.2020 lag das Passersatzpapier noch nicht vor. In Amtshilfe für die Antragstellerin sprach am selben Tag ein Mitarbeiter des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge bei der Botschaft vor. Am 18.9.2020 wurde das Passersatzpapier auf dem Postweg nach Langenhagen verschickt. Das Passersatzpapier ist bis zum 31.12.2020 gültig und enthält einen Eintrag für das Flugdatum, die Flugnummer und den Zielort.

Am 23.9.2020 wurde der Betroffene zum Flughafen Frankfurt gebracht. Die Mitreise wurde ihm von der Fluggesellschaft verweigert, wobei der genaue Hergang zwischen dem Betroffenen und der Behörde streitig ist. Nach seinen eigenen Angaben sprach der Betroffene während des Abschiebeversuchs nur mit Polizeibeamten. Auf die von ihm wörtlich wiedergegebene Frage der Beamten „Du gegangen Pakistan?“, womit wohl die Frage gemeint ist, ob er freiwillig nach Pakistan reisen wolle, habe er mit Nein geantwortet. Nach Angaben der Bundespolizei äußerte der Beschwerdeführer dagegen gegenüber der Stationsleitung der Fluggesellschaft und im Beisein der eingesetzten Beamten seine Flugunwilligkeit. Ihm seien dann die Aspekte der Rückführung erklärt worden und dass er, wenn er sich weigere, mitzufliegen, mit einem späteren Flug mit Sicherheitsbegleitung nach Islamabad überstellt werden würde. Der Betroffene habe sich weiterhin uneinsichtig gezeigt und erneut geäußert, in keinem Fall nach Islamabad zu fliegen, woraufhin die Stationsleitung der Airline die Beförderung ablehnte.

Mit Antrag vom 24.9.2020 hat die Antragstellerin zunächst beantragt, die Abschiebehaft bis zum 6.11.2020 zu verlängern und das Enddatum mit weiterem Antrag vom selben Tag auf den 12.11.2020 geändert.

Sie hat dies im Wesentlichen damit begründet, dass zur Beschaffung eines weiteren Passersatzpapiers etwa sechs Wochen nötig seien. Eine unbegleitete Rückführung sei offensichtlich nicht erfolgsversprechend. Eine begleitete Rückführung in einem Linienflug sei

unmöglich, da die pakistanischen Behörden dem generell nicht zustimmen würden. Es sei daher beabsichtigt, den Beschwerdeführer in einer sicherheitsbegleiteten Chartermaßnahme der bayerischen Behörden am 10.11.2020 zurückzuführen.

In dem Antrag hat die Behörde angegeben, dass ein Haftplatz für den Betroffenen weiterhin in der JVA Hannover, Abteilung Langenhagen, vorgesehen ist.

Die Abteilung Langenhagen wurde im Mai 2000 eröffnet. Die Abteilung Langenhagen ist in Niedersachsen zentral für die Unterbringung von Abschiebungsgefangenen in Amtshilfe für das niedersächsische Innenministerium zuständig. Sie wird als solche von einer im Justizvollzugsdienst tätigen Beamtin geleitet. Die gesamte JVA Hannover, die zu einem der großen Gefängnisse in Niedersachsen gehört und über etwa 600 Haftplätze verfügt, wird von einem Anstaltsleiter geleitet, der als solcher operativ auch die Verantwortung für die Abteilung Langenhagen trägt. Die JVA Hannover und damit auch die Abteilung Langenhagen werden, wie auch die anderen Gefängnisse in Niedersachsen, durch das Justizministerium beaufsichtigt, welches von der Justizministerin geleitet wird.

Das Gelände befindet sich im Randbereich der Stadt Langenhagen - in unmittelbarer Nähe des Flughafens. Die Abteilung Langenhagen ist Teil eines Gebäudekomplexes, der ursprünglich als Kaserne und später als zentrale Anlaufstelle für Asylbewerber genutzt wurde. Die Abteilung hatte ursprünglich eine Belegkapazität von maximal 171 Haftplätzen für weibliche und männliche Abschiebungsgefangene, die mittlerweile deutlich reduziert wurde. Gegenwärtig können bis zu 48 Abschiebungsgefangene (42 männliche und 6 weibliche Abschiebungsgefangene) untergebracht werden. Bei dem Gelände handelt es sich um ein ehemaliges Kasernengelände. Es ist mit einem hohen Maschendrahtzaun umzäunt. Auf dem Gelände der Abteilung gibt es drei etwa gleichgroße zweigeschossige Gebäude. Die Fenster sind vergittert. Neben einem der Gebäude befindet sich ein weiteres kleines Gebäude und eine Kfz-Schleuse, welche als Eingang für Besucher und Anstaltspersonal und für Ein- und Ausfahrten von Fahrzeugen verwendet wird. In der Mitte der drei Gebäude befindet sich ein parkähnlicher Hof mit Bäumen, der aber abgesperrt ist und nicht genutzt wird. Vor jedem Haus befindet sich ein umzäunter Bereich, der in etwa die Grundfläche der jeweiligen Häuser hat und zu dem die Abschiebungsgefangenen jeweils zwei Stunden am Tag Zugang haben.

In einem der Häuser (Haus 1) werden männliche Abschiebungsgefangene untergebracht. Das andere Gebäude (Haus 2) wird je nach Belegung für weibliche und weitere männliche Abschiebungsgefangene genutzt. Für die Inhaftierten ist ein täglicher Besuch, mehrstündiger Aufenthalt im Freien, Internetzugang und Handybesitz möglich. Die Unterkunftsräume werden ausschließlich einzeln belegt; auf Wunsch kann eine Gemeinschaftsunterbringung erfolgen. Ein Verschluss der Unterkunftsräume erfolgt nicht. Auf den Fluren befinden sich Gemeinschaftsduschräume und Toiletten, die ganztägig frei zugänglich sind. Das dritte Gebäude (Haus 3) war seit 2013 vorübergehend geschlossen. Jedenfalls seit Erlass des Beschlusses am 25.9.2020 und bis zum 2.10.2020 wurde Haus 3 für Strafgefangene genutzt, die eine Ersatzfreiheitsstrafe oder eine kurze Freiheitsstrafe von bis drei Monaten verbüßten. Es wurde von der Justizvollzugsanstalt auf eine Trennung der Gefangenen geachtet, der Vollzug erfolgte also in getrennten Häusern, zwischen denen kein direkter Zugang bestand.

Das Amtsgericht hat den anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer am 25.9.2020 angehört. Der Verfahrensbevollmächtigte ist vor der Anhörung der Antrag der Behörde auf Verlängerung der Haft übersandt worden, sie hat hierzu schriftlich Stellung genommen. Mit Beschluss vom 25.9.2020 hat das Gericht Haft bis zum 12.11.2020 angeordnet. Dagegen wendet sich die am 28.9.2020 eingegangene Beschwerde des Beschwerdeführers, mit der er zugleich die Feststellung beantragt, dass der angefochtene Beschluss ihn in seinen Rechten verletzt hat.

Der Beschwerdeführer ist am 7.10.2020 in der JVA Langenhagen erneut persönlich angehört worden.

## II.

Soweit der Beschwerdeführer sich über die Anordnung der Haft für den Zeitraum ab dem 3.10.2020 beschwert, ist die Beschwerde unbegründet und ihr war nicht abzuwehren.

[wird näher begründet - für das Vorabentscheidungsersuchen nicht erheblich]

## III.

Soweit der Zeitraum 25.9.2020 bis 2.10.2020 betroffen ist, war über die Abhilfe oder Nichtabhilfe noch nicht zu entscheiden, sondern der EuGH um eine Vorabentscheidung zu ersuchen.

Die damit verbundene Trennung von Verfahrensgegenständen erschwert zwar das weitere Verfahren. Sie ist aber zum einen erforderlich, um eine Entscheidung über die Fortdauer der Haft durch das Beschwerdegericht nicht zu verzögern. Zum anderen würde sie voraussichtlich auch dann eintreten, wenn das Gericht Unionsrecht selbst auslegen und teilweise abhelfen würde. Denn dann könnte die antragstellende Behörde ein Rechtsmittel innerhalb einer zweiwöchigen Frist einlegen, so dass eine einheitliche Entscheidung über das wegen der Haft eilbedürftige Rechtsmittel des Betroffenen und ein etwaiges nicht eilbedürftiges Rechtsmittel der Behörde ohnehin nicht sichergestellt ist. Es liegt auch kein Fall vor, in dem widersprüchliche Entscheidungen zu befürchten sind bzw. der entschiedene Teil (Nichtabhilfe) von dem abgetrennten Teil abhängt. Insbesondere würde eine Feststellung der Rechtswidrigkeit der Haft im Zeitraum 25.9.2020 bis 2.10.2020 wegen eines Verstoßes gegen das Gebot einer Unterbringung in einer „speziellen Hafteinrichtung“ nicht dazu führen, dass auch die Haft danach unzulässig wird. Denn Fehler in der Haftanordnung können geheilt werden, wobei je nach Bedeutung des Mangels die Heilung mit Wegfall des Mangels oder mit Wirkung für den weiteren Vollzug und nur unter der zwingenden weiteren Voraussetzung eintritt, dass der Betroffene zu dieser Haftvoraussetzung persönlich angehört wird (vgl. zu letzter Konstellation: BGH, Beschluss vom 29.09.2011 - Aktenzeichen V ZB 173/11). Das Gericht hält den Mangel mit Verlegung der Strafgefangenen für geheilt, selbst wenn man dies anders sehen würde, wäre er jedenfalls mit der persönlichen Anhörung des Betroffenen am 7.10.2020 geheilt geworden.

Das Gericht hält für die Frage, ob die Haftanordnung für den Zeitraum 25.9.2020 bis 2.10.2020 rechtswidrig war, die Auslegung des Unionsrechts für streitentscheidend.

Eine eigene Auslegung des Unionsrechts durch das Gericht würde dazu führen, dass das Gericht der Beschwerde insoweit abgeholfen und die Rechtswidrigkeit der Inhaftierung in dieser Zeit festgestellt hätte.

Haft hätte nämlich nicht angeordnet werden dürfen, wenn abzusehen war, dass sie unter Verletzung der im Lichte von Art. 16 Abs. 1 Satz 1 der Richtlinie 2008/115/EG („Rückführungsrichtlinie“) auszulegenden Vorschrift des § 62a Abs. 1 AufenthG vollzogen werden würde (BGH, Beschluss vom 17.03.2016 - V ZB 75/15).

Die Unterbringung in der Abteilung Langenhagen verletzte im Zeitraum 25.9.2020 bis 2.10.2020 die Vorschrift des § 62a Abs. 1 AufenthG in seiner nach Unionsrecht gebotenen Auslegung. Die damals wegen Vorrang des Unionsrechts anwendbare Fassung lautet insoweit: „Die Abschiebungshaft wird grundsätzlich in speziellen Hafteinrichtungen vollzogen. (...)“

Bei der Abteilung Langenhagen der JVA hat es sich in der Zeit 25.9.2020 bis 2.10.2020 nicht mehr um eine solche „spezielle Hafteinrichtung“ gehandelt, da auf dem Gelände neben Abschiebungsgefangenen (der Beschwerdeführer in Haus 1) auch Strafgefangene (in Haus 3) untergebracht waren. Wie der Vergleich von Satz 1 und Satz 2 von § 62a Abs. 1 AufenthG zeigt, reicht eine bloße räumliche Trennung von Straf- und Abschiebehäftlingen nicht dafür aus, damit es sich bei den Räumlichkeiten für Abschiebehäftlinge um eine „spezielle Hafteinrichtung“ handelt. Damit eine „spezielle Hafteinrichtung“ vorliegt, ist in erster Linie die räumliche und organisatorische Trennung von den Strafhaftanstalten erforderlich. An dieser hat es im

relevanten Zeitraum gefehlt. Die drei Häuser befinden sich nämlich in unmittelbarer Nähe zueinander und sind – insbesondere für das Personal der JVA – nur durch einen gemeinsamen Eingangsbereich bzw. Schleuse erreichbar. Auch wenn die Abschiebehaftabteilung Langenhagen eine eigene Leiterin hat, so wurde dort sowohl für Strafgefangene und für Abschiebungsgefangene dasselbe Justizvollzugspersonal eingesetzt. Aus Sicht des Gerichts reicht es für eine „spezielle Hafteinrichtung“ nicht aus, dass sich die Gefangenen nicht begegnen würden und wegen der Unterbringung in verschiedenen Häusern getrennt waren. Denn die Gefahr für die Abschiebungsgefangenen bei gemeinsamer Unterbringung in derselben Anstalt besteht nicht nur darin, dass sie von den Strafgefangenen geschädigt werden oder aufgrund der Nähe zu Straftätern selbst als Straftäter wahrgenommen werden, sondern dass sie von den Beamtinnen und Beamten der JVA aufgrund der gleichzeitigen Anwesenheit von Strafgefangenen und den gegenüber diesen erforderlichen Sicherungsmaßnahmen und Freiheitsbeschränkungen bewusst oder unbewusst ähnlich oder genauso behandelt werden, wie die Strafgefangenen. Auch wenn die besonderen Kompetenzen von Justizvollzugsbeamten bei der Beaufsichtigung, Betreuung und Versorgung von (über einen längeren Zeitraum) gefangenen Menschen ein gewichtiger Grund für die Eingliederung eines Abschiebungshaftgefängnisses in die Justizverwaltung sein kann, sind nach Auffassung des Gerichts trotzdem Maßnahmen zur ausreichenden räumlichen und organisatorischen Trennung von Straf- und Abschiebungsgefangenen erforderlich.

Das Gericht würde seiner Entscheidung bei eigener Auslegung des Unionsrechts § 62a Abs. 1 AufenthG in der Fassung gültig vom 29.07.2017 bis 20.08.2019 zugrunde legen. Die Vorschrift wurde zwar durch Artikel 1 Nr. 22 des Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 15. August 2019 in einer Art und Weise geändert, welche die oben geschilderte Unterbringung erlauben würde. Die Änderung widerspricht aus Sicht des Gerichts aber Unionsrecht, nämlich Artikel 16 Abs. 1 der Rückführungsrichtlinie. Davon durfte der nationale Gesetzgeber nicht abweichen. Der Bundesgesetzgeber hat sich bei Verabschiedung des Änderungsgesetzes zwar auf die Voraussetzungen eines Notstands im Sinne des Artikel 18 Abs. 1 der Rückführungsrichtlinie berufen. Unabhängig von der Frage, ob zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Gesetzes die einschlägigen Voraussetzungen überhaupt vorlagen, müsste der Notstand aber heute noch fortauern. Auch wenn eine Überlastung der (Straf-) Hafteinrichtungen aufgrund der Covid-19 Pandemie und damit verbundenem größeren Platz- und Abstandsbedarf in den Haftanstalten plausibel erscheint, kann diese Überlastung nicht auf eine außergewöhnlich große Zahl von Drittstaatsangehörigen zurückgeführt werden. Auch die Begründung des Gesetzesentwurfs enthält keine überzeugende Darstellung einer Notlage, da die Gesetzesbegründung keine Angaben zu der Auslastung der Hafteinrichtungen enthält und auch weder die erwartete Zahl vollziehbar ausreisepflichtiger Ausländer nennt, noch die erwartete Anzahl von Personen, bei denen auch Haftgründe gegeben sein könnten. Aus der Zahl der derzeitigen und geplanten Haftplätze allein ergibt sich für das Gericht kein Argument für eine Überlastung.

Für die Zeit nach dem 3.10.2020 hält das Gericht die Abteilung Langenhagen dagegen für eine „spezielle Hafteinrichtung“. Auch wenn die Abteilung letztlich in eine JVA organisatorisch eingegliedert ist und dieselbe Person, nämlich der Anstaltsleiter bzw. mittelbar die Justizministerin, die Verantwortung trägt, reicht aus Sicht des Gerichts die Tatsache, dass es sich um ein eigenes Gelände handelt, dass es für die Abteilung eine eigene Leiterin gibt und dass das Gelände in keinem räumlichen Zusammenhang zu einer Strafhaftanstalt steht, dafür aus, um von einer „speziellen Hafteinrichtung“ auszugehen.

Da Rechtsprechung des EuGH zu den Voraussetzungen des Artikel 18 der Richtlinie 2008/115/EG ebensowenig gibt, wie Rechtsprechung zu den Voraussetzungen an eine „spezielle Hafteinrichtung“, hat das Gericht Zweifel bezüglich der Auslegung des Unionsrechts.

Die die Auslegung des Unionsrechts betreffenden Fragen sind auch entscheidungserheblich.

Entscheidungserheblich ist, ob das Gericht ein nationales Änderungsgesetz wegen Vorrang des Unionsrechts unangewendet lassen muss. Da das Änderungsgesetz von Artikel 16 Abs. 1 der

Rückführungsrichtlinie abweichen will und sich dabei auf eine Notlage im Sinne von Artikel 18 Abs. 1 der Rückführungsrichtlinie beruft, stellt sich zunächst die Frage 1, nämlich ob das Gericht das Vorliegen einer Notlage selbst in jedem Verfahren über die Anordnung von Abschiebehäft feststellen muss oder die Feststellung des Gesetzgebers ohne eigene Prüfung im Einzelfall hinnehmen muss. Falls das die Haft anordnende Gericht sich selbst von einer Notlage überzeugen müsste, lägen nach Auffassung des Gerichts die Voraussetzungen einer solchen nicht vor, so dass sich dann die Frage 2 stellt, ob aufgrund von Art. 16 Abs. 1 der Rückführungsrichtlinie das Änderungsgesetz unangewandt bleiben muss. Sollte auch diese Frage mit ja beantwortet werden, käme es auf Fragen 3 und 4 zur Auslegung des Begriffs „spezielle Hafteinrichtung“ entscheidungserheblich an. Wenn die Abschiebehäfteinrichtung schon wegen ihrer organisatorischen Eingliederung in die Justizverwaltung keine „spezielle Hafteinrichtung sein kann“ (Frage 3), dann wäre die Haft schon deswegen rechtswidrig gewesen und Frage 4 würde sich nicht mehr stellen. Ansonsten stellt sich die entscheidungserhebliche Frage, welche Anforderungen daran zu stellen sind, dass eine „spezielle Hafteinrichtung“ vorliegt, insbesondere ob die Verwendung eines Hauses für Strafgefangene innerhalb der Umzäunung einer Anlage der Charakterisierung als „spezielle Hafteinrichtung“ für Abschiebungsgefangene entgegensteht.

#### IV.

Zum nationalen anwendbaren Recht werden folgende Angaben gemacht:

1.

§ 62a Abs. 1 AufenthG in der Fassung vom gültig vom 29.07.2017 bis 20.08.2019 lautet:

„Die Abschiebungshaft wird grundsätzlich in speziellen Hafteinrichtungen vollzogen. Sind spezielle Hafteinrichtungen im Bundesgebiet nicht vorhanden oder geht von dem Ausländer eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutende Rechtsgüter der inneren Sicherheit aus, kann sie in sonstigen Haftanstalten vollzogen werden; die Abschiebungsgefangenen sind in diesem Fall getrennt von Strafgefangenen unterzubringen.“

2.

Artikel 1 Nr. 22 des Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 15. August 2019 lautet:

„§ 62a Absatz 1 wird wie folgt gefasst: „(1) Abschiebungsgefangene sind getrennt von Strafgefangenen unterzubringen. Werden mehrere Angehörige einer Familie inhaftiert, so sind diese getrennt von den übrigen Abschiebungsgefangenen unterzubringen. Ihnen ist ein angemessenes Maß an Privatsphäre zu gewährleisten.“

3.

Artikel 6 des Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 15. August 2019 lautet:

„Weitere Änderung des Aufenthaltsgesetzes zum 1. Juli 2022

§ 62a Absatz 1 des Aufenthaltsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), das zuletzt durch Artikel 1 dieses Gesetzes geändert worden ist, wird wie folgt gefasst: „(1) Die Abschiebungshaft wird grundsätzlich in speziellen Hafteinrichtungen vollzogen. Sind spezielle Hafteinrichtungen im Bundesgebiet nicht vorhanden oder geht von dem Ausländer eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutende Rechtsgüter der inneren Sicherheit aus, kann sie in sonstigen Haftanstalten vollzogen werden; die Abschiebungsgefangenen sind in diesem Fall getrennt von Strafgefangenen unterzubringen. Werden mehrere Angehörige einer Familie inhaftiert, so sind diese getrennt von den übrigen Abschiebungsgefangenen unterzubringen. Ihnen ist ein angemessenes Maß an Privatsphäre zu gewährleisten“

4.

Artikel 8 des Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 15. August 2019 lautet:

„Inkrafttreten

- (1) Dieses Gesetz tritt vorbehaltlich des Absatzes 2 am Tag nach der Verkündung in Kraft.
- (2) Artikel 6 tritt am 1. Juli 2022 in Kraft.“

5.

Die Begründung des Gesetzesentwurfs lautet auszugsweise:

„Zu Nummer 22

Durch die Änderung des § 62a Absatz 1 sind Abschiebungshaftgefangene vorübergehend nach Maßgabe des Artikels 18 Absatz 1 der Rückführungsrichtlinie nicht mehr in speziellen Haftenrichtungen unterzubringen. Demnach kann Abschiebungshaft in sämtlichen Haftenrichtungen vorübergehend und mit bis zu 500 Haftplätzen in Justizvollzugsanstalten vollzogen werden. Eine getrennte Unterbringung der Abschiebungshaftgefangenen von Strafgefangenen innerhalb von Haftanstalten ist weiterhin vorgeschrieben. Zudem gilt die bisherige Maßgabe zur Unterbringung von mehreren Angehörigen einer Familie nach § 62a Absatz 1 Satz 3 und 4 sowie die Vorgaben der Artikel 16 und 17 der Richtlinie (EU) 2008/115. Auch die Prüfung und Entscheidung, ob eine Unterbringung in einer Haftanstalt in einem konkreten Einzelfall beispielsweise bei vulnerablen Gruppen zumutbar beziehungsweise zulässig ist, muss weiterhin erfolgen. Es ist vorgesehen, dass die Justizbehörden der Länder bis zu 500 Haftplätze für Abschiebungshaftgefangene bereitstellen, damit in Zusammenschau mit dem vorgesehenen Aufwuchs von Abschiebungshaftplätzen in den Haftanstalten der Länder insgesamt circa 1000 Abschiebungshaftplätze zur Verfügung stehen. Hierbei ist zu beachten, dass die durchschnittliche Haftdauer im Bereich der Abschiebungshaft vergleichsweise kurze Zeiträume betrifft. So betrug etwa die durchschnittliche Haftdauer vom 01. Januar 2018 bis 30. Juni 2018 in über 30% der Fälle weniger als zwei Wochen, in über 40 % der Fälle 2 bis 6 Wochen. Dies bedeutet, dass in nahezu 80% der Fälle die Dauer der Abschiebungshaft sich in einem Zeitraum von unter 2 Wochen bis maximal 6 Wochen bewegt. Artikel 18 Absatz 1 der Rückführungsrichtlinie eröffnet für Notlagen die Möglichkeit, vom Trennungsgebot nach Artikel 16 Absatz 1 sowie von der Vorgabe des Artikel 17 Absatz 2, nach der Familien gesonderte Unterbringung erhalten müssen, abzuweichen. Das Trennungsgebot ist bislang im deutschen Recht in § 62a Absatz 1 Satz 1 und 2 umgesetzt. Die Vorgabe an die Unterbringung von Familien ist national in § 62a Absatz 1 Satz 3 und 4 geregelt. Die Voraussetzung für die Abweichungsmöglichkeit nach Artikel 18 Absatz 1 ist, dass eine außergewöhnlich große Zahl von Drittstaatsangehörigen, deren Rückkehr sicherzustellen ist, zu einer Überlastung der Kapazitäten der Haftenrichtungen oder des Verwaltungs- oder Justizpersonals führt. Diese Voraussetzung ist für Deutschland erfüllt. In Deutschland besteht nur eine Kapazität von bundesweit etwa 487 (Stand 27. März 2019) Abschiebungshaftplätzen. Aufgrund des Missverhältnisses von vollziehbar Ausreisepflichtigen und Abschiebungshaftplätzen ist diese bestehende Kapazität deutlich überlastet. Diese Überlastung ist in der Praxis ein wesentlicher Engpass, der der Durchsetzung der vollziehbaren Ausreisepflicht entgegensteht. Die bestehenden Abschiebungshaftplätze werden bereits bundesweit durch Koordination der Länder bestmöglich genutzt. Zur Verbesserung der Vermittlung von Abschiebungshaftplätzen dient auch das im Jahr 2017 eingerichtete Gemeinsame Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr (ZUR). Die Vermittlungsquote von Haftplätzen bundesweit aus dem ZUR liegt im unteren zweistelligen Prozentbereich. Damit können in der Praxis trotz Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen zahlreiche Haftanträge nicht gestellt werden. Die Überlastung der Kapazitäten war auch unvorhersehbar. Nachdem die Zahl der neu-ankommenden Schutzsuchenden vor 2015 über Jahre gesunken war, hatten die Länder entsprechend des zu diesem Zeitpunkt geringeren Bedarfs Kapazitäten an Abschiebungshaftplätzen in den Jahren zuvor nach unten angepasst. Mit der veränderten Situation im Jahr 2015 und dem sprunghaften Anstieg der Zahl der Schutzsuchenden waren Bund und Länder primär verpflichtet, Kapazitäten



für die Versorgung der Menschen aufzubauen. Diese Verpflichtung ergibt sich unter anderem aus europäischem Recht, insbesondere der Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Aufnahmerichtlinie) sowie der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit internationalem Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Qualifikations-Richtlinie) und darüber hinaus aus der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention). Die Versorgung der neuankommenden Menschen in dieser Situation hatte Vorrang vor dem Ausbau der Haftkapazitäten, mit dem Zweck, zu einem späteren Zeitpunkt (nach Abschluss des Asyl- und Rechtsmittelverfahrens) die Regelanforderungen der Rückführungsrichtlinie erfüllen zu können. Denn Sinn und Zweck der Ausnahmeregelung des Artikels 18 ist gerade, in dieser Situation den Behörden die Möglichkeit zu geben, die Versorgung der Neuankommenden prioritär zu bearbeiten, ohne absehbar Rechtspflichten in der Zukunft zu verletzen. Die Rückführungsrichtlinie stellt nicht nur Anforderungen an die Haftbedingungen, sie schreibt auch in Artikel 8 Absatz 1 fest, dass die Mitgliedsstaaten alle erforderlichen Maßnahmen zur Vollstreckung der Rückkehrenscheidungen zu ergreifen haben. Artikel 18 der Rückführungsrichtlinie dient gerade der Auflösung des möglichen Zielkonflikts in einer unvorhersehbaren Ausnahmesituation, wie sie in den Jahren 2015 und folgende vorlag, so dass seine Anwendung gegenwärtig geboten ist. Nach Beendigung der Ausnahmesituation haben die Länder den Ausbau der Haftkapazitäten unmittelbar begonnen und bereits eine Steigerung der Zahl auf bundesweit 487 (Stand 27. März 2019) Haftplätze erreicht. Entsprechend des üblichen Zeitaufwandes, der für Bauvorhaben beziehungsweise die Errichtung von Abschiebungshaftanstalten besteht, ist eine vollständige Anpassung der Zahl der Abschiebungshaftplätze an den gegenwärtigen Bedarf noch nicht erreicht. Eine den Bedarf deckende Zahl an Abschiebungshaftplätzen ist aufgrund der eingeleiteten Maßnahmen zum 30. Juni 2022 zu erwarten. Bis zu diesem Zeitpunkt liegt ein Anhalten der außergewöhnlichen Situation vor, so dass § 62a Absatz 1 bis zu diesem Zeitpunkt außer Kraft zu setzen ist. Danach tritt wieder die derzeit geltende Rechtslage ein.

V.

Beer  
Richter am Amtsgericht

Ausgefertigt  
Hannover, den 12.10.2020

  
Justizsekretärin Cankurtaran  
Als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

